Bezuschussung Mehrwegwindeln und Mehrweg-Perioden-Produkte
Hier: Antrag der Stadtratsgruppe DIE LINKE vom 21.10.2021

1. Grundsätzliche Ausführungen zur Nürnberger Abfallwirtschaft

Benutzte Windeln und Perioden-Produkte sind Abfälle aus Haushalten zur Beseitigung (Restmüll), für deren Einsammlung, Transport und Entsorgung der Abfallwirtschaftsbetrieb Stadt Nürnberg (ASN) zuständig ist. Für die Bürgerinnen und Bürger besteht ein Anschluss- und Benutzungszwang an die städtische Müllabfuhr und es dürfen auch für Windeln nur die in der Abfallwirtschaftssatzung genannten Abfallbehälter genutzt werden.

In Nürnberg stehen für die Aufnahme und das Einsammeln von Restmüll Abfallbehälter in fünf Größen von 60 Liter bis 1.100 Liter Rauminhalt zur Verfügung, die einmal wöchentlich geleert werden. Hierdurch ist jederzeit eine bedarfsgerechte Anpassung an die Erfordernisse der Nutzerinnen und Nutzer der Nürnberger Abfallentsorgungseinrichtungen sichergestellt. Für die turnusgemäße Abfuhr und die Beseitigung des Abfalls werden Abfallgebühren als finanzielle Gegenleistung für die Inanspruchnahme der öffentlichen Einrichtung „Abfallentsorgung“ erhoben.

Im Durchschnitt verfügt jede Einwohnerin bzw. jeder Einwohner Nürnbergs über 35 Liter Restabfallbehältervolumen pro Woche. Diese Kapazität reicht in der Regel aus und ist darüber hinaus geeignet, auch einmal ein höheres Abfallaufkommen und kurzfristige Störungen oder Verschiebungen in der Abfuhr abzufedern.
Fällt doch ausnahmsweise einmal mehr Restabfall an als in die vorhandenen Behälter passt, kann ein städtischer Restabfallsack (60 Liter) für 4,25 € gekauft und neben dem Restabfallbehälter zur Mitnahme durch die Müllabfuhr bereitgestellt werden.
Falls über längere Zeit oder dauerhaft mehr Abfall anfällt, z. B. durch Windeln, und ist der vorhandene Abfallbehälter zu klein, ist nach der städtischen Abfallwirtschaftssatzung die Grundstückseigentümerin bzw. der Grundstückseigentümer verpflichtet, zusätzliche oder größere gebührenpflichtige Restabfallbehälter unverzüglich zu beantragen und zu benutzen. Insofern ist also bereits ein finanzieller Anreiz gegeben Müll (auch in Form von Windeln oder Menstruationsartikeln) zu vermeiden: Reduktion der Größe des Müllbehälters bzw. Vermeidung eines größeren Behälters. Dabei ist zu beachten, dass die Veranlagung der jeweils individuellen Abfallgebühr nach rein linearer Größenordnung (je Liter Volumen des bereitgestellten Abfallbehälters) erfolgt; im Voraus unbestimmbare, satzungsgemäß also nicht eindeutig geregelte oder nicht unmittelbar mit den nachfolgend beschriebenen abfallwirtschaftlichen Leistungen verbundene Kosten sind bewusst nicht in der Gebührenkalkulation berücksichtigt.

Insbesondere finanziell schwächere Haushalte profitieren von der insgesamt sehr günstigen sowie sehr einfachen und transparenten Abfallgebühr in Nürnberg:
Beim Vergleich der kommunalen Abfallgebühren ist zu beachten, dass es sich bei den Nürnberger Abfallgebühren um eine Einheitsgebühr handelt. D.h. die Entrichtung der volumenabhängigen Restmüllgebühr deckt die Nutzung sämtlicher Nürnberger Abfallentsorgungseinrichtungen ab. D.h. neben der Gestellung der Restmülltonne, werden - jeweils abhängig vom Behältervolumen - unterschiedlich große kostenfreie Biomüll- und Altpapiertonnen zur Verfügung gestellt. Daneben steht allen an die Nürnberger Abfallentsorgung angeschlossenen Bürgerinnen und Bürgern die kostenfreie jährliche Nutzung der Sperrmüllabholung (Holsystem) sowie die Nutzung der Wertstoffhöfe und Gartenabfallsammelstellen im Bringsystem zur Verfügung.

Zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Herangehensweise und Gebührenhöhe dient die folgende beispielhafte Berechnung der Gebührenhöhe eines Musterhaushaltes in der Stadt

Nürnberg und im Landkreis Nürnberger Land (Annahme: 240 l Restmülltonne, 120 l Biomülltonne und 240 l Altpapiertonne).

Leerungsrhythmen Stadt Nürnberg: Rest- und Biomülltonnen mit wöchentlicher Leerung sowie Altpapiertonne mit zweiwöchentlicher Leerung im Vollservice.

Leerungsrhythmen Landkreis Nürnberg Land: Restmülltonne mit zweiwöchentlicher Leerung, Biomülltonnenleerung zweiwöchentlich mit Ausnahme der Sommermonate Juni, Juli, August wöchentlich (da sechs Zusatzleerungen im Juni, Juli und August stattfinden) sowie einer monatlichen Altpapiertonnenleerung im Teilservice.

Abfallgebühren in der Stadt Nürnberg: 561,60 € pro Jahr, d.h. 46,80 € pro Monat.

Abfallgebühren im Nürnberger Land: 1.034,28 €, d.h. 86,19 € pro Monat.[1]

Dieser beispielhafte regionale Vergleich zeigt die teilweise deutlich abweichenden Gebührenunterschiede, sowohl leistungsbezogen als auch in der Höhe, zwischen räumlich naheliegenden Gebietskörperschaften. So liegen die Abfallgebühren im Landkreis Nürnberger Land um 84 % über den Nürnberger Abfallgebühren obwohl die Leerungshäufigkeit in der Stadt Nürnberg deutlich höher ist.

Neben diesem beispielhaften regionalen Vergleich zeigt auch das Müllgebührenranking des Haus & Grund Deutschland (Zentralverband der Deutschen Haus-, Wohnungs- und Grundeigentümer e. V.)[2], in dem die in den Abfallgebühren enthaltenen Leistungen und Leerungsintervalle über eine Indexierung vergleichbar gemacht wurden, dass die Abfallgebühren in der Stadt Nürnberg nicht nur im Vergleich der 100 deutschen Großstädte am niedrigsten sondern aufgrund der Einfachheit des Gebührensystems auch sehr transparent und somit bürgerfreundlich sind.

2. Können zusätzliche Leistungen aus den Abfallgebühren finanziert werden?

Die im Rahmen der Anfrage angeregten Leistungen (Bezuschussung von Mehrwegwindeln und Mehrweg-Perioden-Produkte) sind derzeit nicht Bestandteil der Abfallwirtschaftssatzung. Diese Leistungen sind Sonderleistungen außerhalb der abfallwirtschaftlichen Zweckbestimmung und dürfen nicht in die Berechnung der Abfallgebühren einbezogen werden[3].

Das Rechtsamt führt zu dieser Thematik aus, dass mit den besonderen Maßgaben des Art. 7 Abs. 5 Bayerisches Abfallgesetz (BayAbfG) auch die allgemeinen kommunalabgabenrechtlichen Regelungen, hier insbesondere Art. 8 Kommunalabgabengesetz (KAG) für die Abfallgebühren, gelten. Gemäß Art. 8 Abs. 4 KAG sind die Gebühren nach dem Ausmaß zu bemessen, in dem die Gebührenschuldner die öffentliche Einrichtung oder das kommunale Eigentum benutzen.

Mit Blick auf diese gesetzliche Vorgabe muss ein Benutzer der Abfallentsorgungseinrichtung entsprechend der von ihm produzierten Abfallmenge mit Abfallgebühren belastet werden, sonstige Merkmale können zwar neben dem Ausmaß der Benutzung berücksichtigt werden, soweit öffentliche Belange dies rechtfertigen (vgl. Art. 8 Abs. 4 Hs. 2 KAG). Allerdings ist dies insbesondere bei Einrichtungen, die primär sozialen Zwecken dienen (vgl. BVerwG NJW 2002,

[1] Restmülltonne (ohne Biotonne) 68,02 €; Restmülltonne (mit Biotonne) 83,57 € + Altpapiertonne 2,62 € = 86,19 € pro Monat – Quelle: https://www.nuernberger-land.de/serviceleistungen/muellgebuehren
[2] Müllgebührenranking 2022 – Quelle: https://www.hausundgrund.de/sites/default/files/downloads/mullgebuhrenranking-20220.pdf
[3] Eine rechtliche Klärung steht noch aus.

1062 - Geschwisterrabatt in Kindertagesstätten) und nicht bei anderen – insbesondere kostenrechnend betriebenen – Einrichtungen wie der Abfallentsorgung vorgesehen (Thimet, KommAbgabenRBay, Frage 12 zu Art. 8 Abs. 4 KAG, Ziffer 4); ob eine Bezuschussung von Mehrweg-Windeln u.ä. (für Babys, für alte Menschen) hierzu zählt ist umstritten und nicht endgültig geklärt.

Soziale Gebührenabschläge und die hieraus entstehenden Einnahmeausfälle bei den Abfallgebühren müssen demnach komplett über allgemeine Haushaltsmittel abgedeckt werden und dürfen nicht den übrigen sozial nicht begünstigten Abfallgebührenzahlern auferlegt werden (so auch ausdrücklich Hess. VGH, Hess. Gemeindezeitung 1991, S. 305ff, S. 311).

Daher müsste die Finanzierung von besonderen Leistungen für Familien mit Wickelkindern und die Bezuschussung der Erstanschaffung von Mehrweg-Perioden-Artikeln Haushalte aus Sicht des ASN aus dem allgemeinen Stadthaushalt erfolgen.

Die Nutzung von Mehrwegwindeln (sowie Mehrweg-Damenhygieneprodukten) führt zwar zu einer Reduzierung der Abfallmengen, unklar ist jedoch ob die Nutzung aber in der Gesamtbetrachtung (unter Berücksichtigung von Energiebedarf, Wasserverbrauch, Abwasserbelastung usw.) immer nachweislich ökologisch vorteilhafter gegenüber Einwegwindeln ist.
Oberste Ziele der Abfallwirtschaft sind es, die natürlichen Ressourcen zu schonen und Abfälle umweltverträglich zu bewirtschaften (§ 1 Kreislaufwirtschaftsgesetz). Auch diese rein faktenorientierte Bewertung unterstützt die im vorletzten Absatz hergeleitete rechtliche Würdigung.

3. Fazit

Windeln und Perioden-Artikel sind Bestandteile des Hausmülls und als sogenannter Restmüll über die vorgesehenen gebührenpflichtigen Restmüllbehälter zu erfassen. Zusätzliche Leistungen, wie etwa die Gewährung von Zuschüssen zur Erstanschaffung von Mehrwegwindeln und Mehrweg-Perioden-Artikeln jeweils in Höhe von 80 € sind grundsätzlich möglich. Hierfür dürfen aus Sicht ASN allerdings keine Mittel aus dem Abfallgebührenhaushalt verwendet werden.
Die im Antrag vorgeschlagenen Maßnahmen wären ausschließlich aus dem Stadthaushalt (z.B. Jugend-/Sozialetat) zu finanzieren. Das zuständige Bündnis für Familie teilt jedoch mit, dass hierfür derzeit keine Mittel zur Verfügung stehen.

Die Stadt Nürnberg beschreibt in ihrer Abfallgebührensatzung eine reine „Benutzungsgebühr“, die also tatsächlich nur für die Nutzung der Einrichtungen der Abfallwirtschaft erhoben wird.
Anders als bei diversen anderen Kommunen bzw. deren Gebührensatzungen ist in Nürnberg eine „Grundgebühr“ nicht anfällig (dort fließt das tatsächlich genutzte Abfallvolumen bzw. Abfallgewicht nur zu einem Teil in die Gesamtgebühr ein). Demgemäß wird in Nürnberg also eine Abfallgebühr nur auf das genutzte bzw. „bestellte“ Abfallvolumen erhoben.
Wer weniger Abfall, z.B. durch die Nutzung von Mehrwegprodukten jeglicher Art, „produziert“ zahlt im Ergebnis auch weniger Gebühren (da dann ein geringeres Behältervolumen erforderlich ist).
Insoweit wird „Abfallvermeidung“ nach dem Nürnberger Gebührenmodell bereits wirtschaftlich durch eine geringere Gebührenveranlagung „belohnt“ - im Vergleich zu Einrichtungsnutzenden, die „mehr Abfall produzieren“ und damit auch ein höheres Behältervolumen - bei höherer, volumenbezogener Gebühr - benötigen. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse des Müllgebührenranking 2022, dass Nürnberg nicht nur bundeweit sehr niedrige Abfallgebühren aufweist, sondern auch über ein sehr einfaches und transparentes Gebührensystem verfügt.
Zu bedenken ist auch, dass Mehrwegwindeln in Einrichtungen der Kinderbetreuung oder auch in der Pflege auf keine Gegenliebe stoßen (Stichworte: Hygiene, Handhabung, Zeit) und ein kompletter Umstieg auf Mehrwegprodukte in vielen Fällen wohl nicht machbar ist.

Zusätzlich sei noch darauf hingewiesen, dass (anders als im Antrag vermutet) Windeln und Menstruationsprodukte in der Müllverbrennungsanlage komplett verbrannt werden und zur Energieerzeugung (Fernwärme, Verstromung) beitragen.